

Avancées et limites des politiques ciblées en Amérique latine

Éric Sabourin (sabourin@cirad.fr), Marie Gisclard (marie.gisclard59@gmail.com), Jacques Marzin, Jean François Le Coq, Gilles Massardier, Sandrine Fréguin-Gresh, Mario Samper et Octavio Sotomayor

► Éric Sabourin est sociologue au Cirad et anime le réseau Politiques publiques et développement rural en Amérique latine.

► Marie Gisclard est géographe et a réalisé un post-doctorat avec l'Inra en Argentine.

► Jacques Marzin est agroéconomiste au Cirad et a travaillé au Brésil, à Cuba et dans les Caraïbes.

► Jean François Le Coq est agroéconomiste au Cirad et travaille au Costa Rica et en Amérique centrale.

► Gilles Massardier est politologue au Cirad et travaille sur le Brésil et le Mexique.

► Sandrine Fréguin-Gresh est agroéconomiste au Cirad et travaille au Nicaragua et en Haïti.

► Mario Samper est historien à l'IICA et anime la plateforme centroaméricaine d'appui au développement territorial Ecadert.

► Octavio Sotomayor est agronome et directeur national de l'INDAP du ministère de l'Agriculture du Chili.

► Cet article repose sur des études qui ont été regroupées dans un ouvrage collectif (Sabourin *et al.*, 2014), dont une synthèse a été publiée dans la revue Tiers-Monde.

DEPUIS LES ANNÉES 1990, plusieurs pays d'Amérique latine ont engagé des politiques publiques d'appui à l'agriculture familiale. Si ces politiques favorisent la reconnaissance d'agriculteurs jusque-là marginalisés, elles nécessitent un certain nombre d'approfondissements pour pouvoir bénéficier à l'ensemble de la catégorie.

AVANT LES ANNÉES 1980, les politiques agricoles en Amérique latine n'étaient pas ciblées spécifiquement sur un type d'agriculture. L'État facilitait l'accès aux ressources afin d'accroître la production à travers divers instruments : programmes d'investissements matériels, soutien à l'acquisition d'équipements, appui à la commercialisation, formation professionnelle, vulgarisation et conseil agricole. Ces politiques fondées sur la vision technique et productiviste de la révolution verte ont été réduites ou abandonnées par manque de moyens après les processus d'ajustement structurel des années 1980-1990, même si elles restent encore dans la plupart des pays une référence dans les universités, les ministères et les services de vulgarisation agricole.

Le rôle des mouvements sociaux. Plusieurs facteurs ont ensuite favorisé l'émergence de politiques ciblées sur l'agriculture familiale. Les transitions démocratiques des années 80 ont permis l'émergence de mouvements sociaux ruraux et le renforcement des syndicats de petits producteurs. Ceux-ci avaient été en grande partie exclus des programmes de modernisation agricole et victimes des résultats mitigés des réformes agraires. Ces mouvements sociaux ont formé des alliances avec des hauts fonctionnaires et des universitaires pour revendiquer un accès équitable aux ressources et des politiques d'appuis ciblés sur l'agriculture familiale.

En s'imposant dans les négociations avec les pouvoirs publics, les revendications des mouvements sociaux ont conduit à l'institutionnalisation de l'agriculture familiale dans les années 1990 et 2000. Le contexte politique a également favorisé cette dynamique. Dans plusieurs pays (Argentine, Brésil, Mexique, Nicaragua, Uruguay), des changements à la tête des États ont facilité la prise en compte des revendications des mouvements sociaux. La croissance de la pauvreté rurale suite aux politiques d'ajustement structurel avait quant à elle contribué à rendre de telles politiques nécessaires.

La constitution d'une communauté de pensées entre syndicats ruraux, chercheurs/universitaires et techniciens a permis de disséminer ces politiques ciblées sur l'agriculture familiale au niveau de l'Amérique latine. D'autres acteurs ont joué un rôle important dans cette dynamique : les organisations internationales (FAO, Banque Mondiale, IICA) en finançant des

études et programmes spécifiques et en définissant des catégories cibles de leurs programmes ; les institutions d'intégration régionale (le Marché commun du Sud ou Mercosur, le Système d'intégration centraméricain, la Communauté andine des Nations) ; les mouvements sociaux régionaux ; ou encore les pays eux-mêmes via la promotion et le transfert de leur politique dans d'autres pays comme le Brésil vers l'Uruguay, l'Équateur, le Paraguay, le Nicaragua, le Guatemala et le Salvador.

Une définition normalisée de l'agriculture familiale. Si une politique ciblant spécifiquement l'agriculture familiale apparaît dès les années 1960 au Chili, de telles politiques se développent surtout entre 1990 et 2007 à Cuba (1993), au Brésil (1995), en Argentine (2004), en Uruguay (2006), et plus récemment au Costa Rica (2010), et Nicaragua (2012). Elles n'existent qu'à l'état de projet au Mexique et dans les pays andins. Ces politiques combinent différents instruments : l'octroi de crédits différenciés ou subventionnés ; un appui à l'adoption de technologie ; une assistance technique ; des actions de formation ou de promotion des organisations (syndicales, coopératives).

Certains pays (Argentine, Brésil, Chili, Paraguay et Uruguay) ont adopté une définition normalisée de la catégorie pour garantir un traitement spécifique des agriculteurs familiaux. Toutes les définitions s'accordent sur la gestion familiale de la production et considèrent (sauf le Paraguay et l'Uruguay) que l'agriculteur familial doit résider sur l'exploitation. Le recours au salariat est considéré différemment (maximum de deux salariés permanents au Brésil et en Argentine, ou l'équivalent en journées de travail, pas de limites en Uruguay, au Chili et au Paraguay). La taille maximale des exploitations varie de 50 ha (Paraguay) à 750 ha (Chili). Les revenus agricoles représentent entre 50 % et 70% des revenus totaux. L'inscription des agriculteurs sur un registre national leur permet de bénéficier des politiques : garanties bancaires, instruments associés (semences, assurances récolte, bourses thématiques), marchés spécifiques, amélioration de l'habitat.

L'émergence de politiques multisectorielles. Depuis les années 2000 sont aussi apparues des politiques multisectorielles recouvrant également des finalités

« Un traitement social de l'agriculture familiale peut conduire à son éviction économique »

non agricoles (environnement, sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté, développement territorial) mais qui affectent indirectement l'agriculture familiale. Les politiques environnementales prennent la forme d'instruments de transferts financiers (paiements pour services environnementaux au Costa Rica, Équateur, Mexique et Pérou) qui peuvent offrir des revenus annexes aux agriculteurs. Des programmes de promotion de l'agroécologie sont associés spécifiquement à l'agriculture familiale (Argentine, Brésil, Bolivie, Cuba).

Les politiques de sécurité alimentaire (souvent associées à la lutte contre la pauvreté), initiées dans les années 2000 proposent le développement de banques alimentaires ou de semences, de marchés de producteurs, de restaurants populaires et de programmes d'achats publics ciblés sur les agriculteurs familiaux (Brésil, Équateur, Nicaragua). Dans certains cas (Argentine, Brésil, Nicaragua, Pérou), ces actions sont coordonnées par un ministère du Développement social ou de l'Économie solidaire.

En Argentine, au Brésil, au Chili, en Uruguay ou au Costa Rica, les politiques de développement territorial rural visent les territoires marginalisés qui sont ceux où la densité d'agriculteurs familiaux et de pauvreté est la plus élevée. Mais des ressources souvent modestes en limitent la portée.

Plus de reconnaissance mais un risque d'éviction.

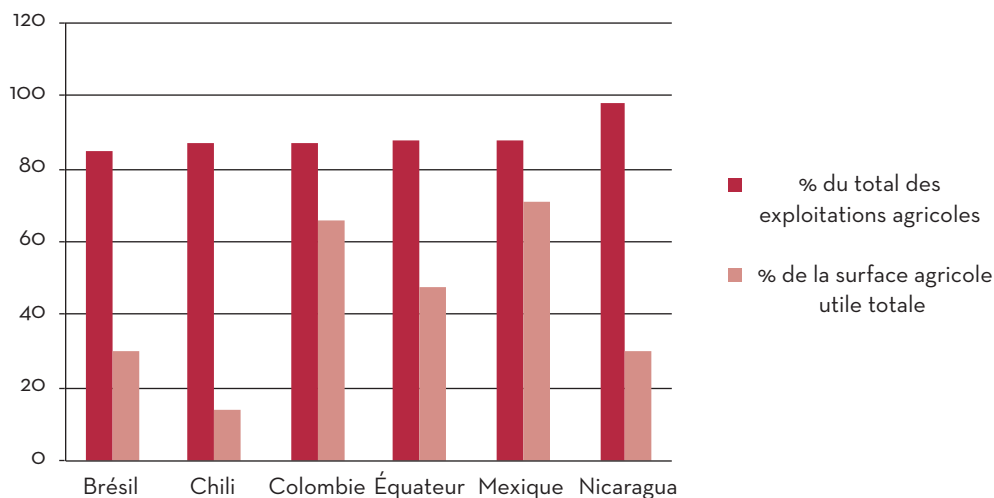
Les politiques publiques ciblées en faveur des agricultures familiales favorisent une reconnaissance accrue de cette catégorie et son institutionnalisation croissante par l'assignation d'un budget spécifique. Elles contribuent à associer une identité positive aux populations liées à l'agriculture familiale et qui étaient jusque-là marginalisées (petits producteurs, sans terre, indigènes...). Leurs effets sur la réduction de la pauvreté sont prouvés au Brésil, au Chili, en Argentine et en Uruguay même si les inégalités restent fortes. Les politiques de régulation des prix, favorisant les marchés de producteurs (Argentine, Costa Rica,

Cuba) et d'achats publics d'aliments (Brésil, Costa Rica, Équateur) montrent des résultats prometteurs.

Cependant, les dotations en ressources diffèrent largement selon les pays en fonction du poids politique des organisations de producteurs. En Argentine, au Nicaragua et Costa Rica, les organisations d'agriculteurs n'ont pas suffisamment de poids pour peser sur les politiques et budgets publics. Malgré l'accroissement des financements dédiés aux agriculteurs familiaux, ceux-ci restent très inférieurs à ceux dont bénéficie l'agriculture d'entreprise. Enfin, l'accès au financement et aux différents instruments n'est pas résolu pour l'ensemble de la catégorie : il est facilité pour les agriculteurs familiaux les mieux intégrés au marché, les plus fragiles bénéficiant surtout des politiques sociales. Il existe un risque que les politiques sociales prennent le pas sur la dimension productive et qu'un traitement de plus en plus social des agricultures familiales conduise à terme à leur éviction économique, notamment pour les plus fragiles d'entre elles.

Des « policy mix » en Amérique latine et en Afrique.

Ces éléments sont sans doute à mettre en parallèle avec la situation des agricultures familiales africaines qui souffrent également de difficultés d'organisation et de reconnaissance politique. Par ailleurs les besoins monétaires croissants des familles rurales pèsent également en faveur de l'adoption de cultures commerciales en concurrence avec la production vivrière et du recours au salariat et à la pluriactivité. Face à ces défis, en Amérique Latine comme en Afrique, des solutions « sur mesure » seraient à trouver à partir de la construction de « policy mix » incluant des mesures transversales multisectorielles et des mesures ciblées d'appui à des activités productives. Cette combinaison de diverses modalités de politiques exige cependant, en plus du poids des organisations paysannes, une coordination intersectorielle rigoureuse à tous les niveaux. ■



Les exploitations familiales sont largement majoritaires en nombre, mais n'occupent qu'une moindre part de la surface agricole utile

Source : auteurs et FAO-BID (2007)